

O IPTU COMO INDICADOR DE IRREGULARIDADE NA OCUPAÇÃO DOS MANANCIAIS METROPOLITANOS

Luis Antonio Bittar Venturi

RESUMO:

Trata-se de tentar encontrar indicadores de irregularidade e clandestinidade na ocupação das áreas dos mananciais metropolitanos pela análise de dados referentes à evolução demográfica, receita orçamentária e arrecadação de IPTU. Outras variáveis relacionadas às ações da administração pública, ao processo inflacionário e à queda no valor de mercado da terra são também utilizadas na tentativa de elucidar um tipo específico de ocupação do território. Tomam-se como base o período que se estende entre as décadas de 70 e 80 e como unidade de análise, o Município de Itapequerica da Serra, na região metropolitana.

PALAVRAS-CHAVE:

IPTU, receita, ocupação, população, administração

RÉSUMÉ:

Il s'agit de trouver des indicateurs d'occupation irrégulière et/ou clandestine sur les surfaces où il y a l'occurrence des sources d'eau dans la région métropolitaine de São Paulo, à travers de l'analyse des données référents à l'évolution démographique, recette communale et la perception de l'IPTU. D'autres éléments concernant aux actions de l'administration publique bien qu'au processus d'inflation de l'économie et la chute des prix des propriétés, sont aussi utilisés pour aider à clarifier un type spécifique d'occupation du territoire. Comme base de l'analyse, on considère la période concernant aux années 70 et 80 et la Commune de Itapequerica da Serra dans la région métropolitaine.

MOTS-CLÉS:

IPTU, recette, occupation, population, administration

A ocupação dos mananciais metropolitanos de São Paulo tem sido a temática de um número crescente de trabalhos de pesquisa. Muitos deles têm focado a dinâmica especulativa do mercado imobiliário e sua influência na expansão da mancha urbana e na criação de um tipo específico de ocupação e uso destas áreas.

Não é pretendido aqui denunciar nem detalhar a ocupação, o que já tem sido satisfatoriamente feito, mas demonstrar que por meio de dados de fontes oficiais podem ser encontrados indi-

cadores de que, de fato, a ocupação irregular e/ou clandestina existe. Este tipo de demonstração pode ser bastante questionado nos meios acadêmicos, seja por se utilizar de recursos numéricos e gráficos, seja por tentar quantificar uma realidade social cuja essência nunca poderia ser desvelada por meio de números, entre outras razões.

Este tipo de demonstração, no entanto, justamente por fazer uso de fontes de dados as quais a própria administração pública alimenta e utiliza, pode adquirir uma maior credibilidade e uma mai-

or aceitação no âmbito político-administrativo, onde usualmente trabalha-se apoiando-se mais em dados estatísticos do que em análises de processos histórico-sociais. A principal fonte de informações aqui utilizada é produzida pela Emplasa (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A). Ao centrar uma pesquisa na análise crítica de ações administrativas, é conveniente trabalhar com os recursos e dados a que eles estão habituados e em que acreditam. Assim, além das informações contidas no Sumário de Dados da Grande São Paulo (1997), outras informações foram obtidas junto à própria administração pública da área de estudo.

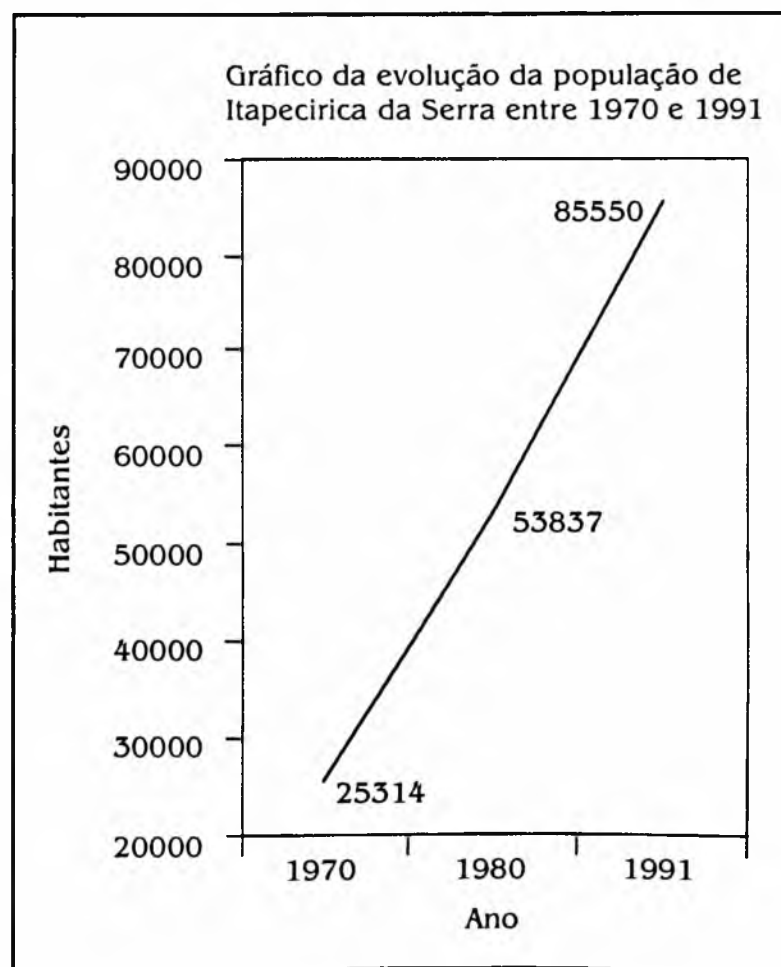
O Município de Itapequerica da Serra foi a área escolhida como unidade de análise pelas seguintes razões: é um dos poucos municípios cujo território encontra-se 100% dentro das áreas protegidas pela Lei Estadual nº. 1.172/76 que regula a ocupação e uso das áreas de mananciais de abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo; um outro aspecto considerado para esta escolha refere-se ao modelado do relevo. Este município está situado sobre formas esculturais típicas de um planalto esculpido sobre cinturões orogênicos (ROSS, 1996) ou seja, com vertentes bastante acentuadas, originalmente cobertas por densa vegetação. Estes fatores fazem com que os riscos de uma ocupação irregular aumentem em relação a outras áreas mais planas e menos úmidas. E, finalmente, este Município é uma espécie de expansão da fronteira urbana de São Paulo; não está situado nem na periferia da região metropolitana nem no centro dela, apresentando dentro de seus limites administrativos crescimento tanto do centro para a periferia como da periferia para o centro. Há bairros cujas características urbanas estão mais relacionadas à periferia de São Paulo do que à própria sede municipal; outros, nada têm a ver com a expansão da periferia de São Paulo, mas com a expansão de seu próprio centro. Entre o adensamento do centro urbano e aquele dos bairros periféricos existem áreas predominantemente rurais para onde a pressão da ocupação direciona-se.

O período escolhido foram as décadas de 70 e 80. Foi neste período que o Município conheceu um enorme avanço demográfico; e foi neste período ainda que passou a vigorar a já referida Lei Estadual nº. 1.172/76 que, de alguma maneira, reorientou a ocupação do Município.

A análise da irregularidade e/ou clandestinidade da ocupação foi feita com base em três variáveis: a evolução demográfica, a evolução da receita orçamentária municipal e a contribuição do IPTU na composição da receita total.

Vejamos então como estas variáveis comportaram-se :

Entre 1970 e 1991 a população de Itapequerica da Serra cresceu 238%, passando de 25.314 para 85.550 habitantes, como mostra o gráfico abaixo.



Embora o número de habitantes continue crescendo e ultrapasse hoje a marca dos 120.000, este período é o que melhor representa a grande ace-

lação no crescimento da população do Município.

Não está sendo considerado aqui o que representa crescimento natural ou vegetativo e o que representa fluxos migratórios nesta evolução. Sabe-se, no entanto que, a partir da década de 60 a análise de movimentos migratórios, especialmente no sentido campo/cidade, além daqueles intra-regionais (Nordeste / Sudeste, Nordeste / Norte e Sul / Centro-Oeste) sobrelevou a análise das representações quantitativas da demografia.

A segunda variável a ser destacada também mostrou um grande aumento. Houve um incremento de 773% na receita orçamentária municipal neste mesmo período. Estão sendo considerados neste cálculo a receita tributária composta por todos os impostos (inclusive o IPTU), as taxas e as contribuições de melhorias, além das transferências federais, estaduais, entre outras receitas.

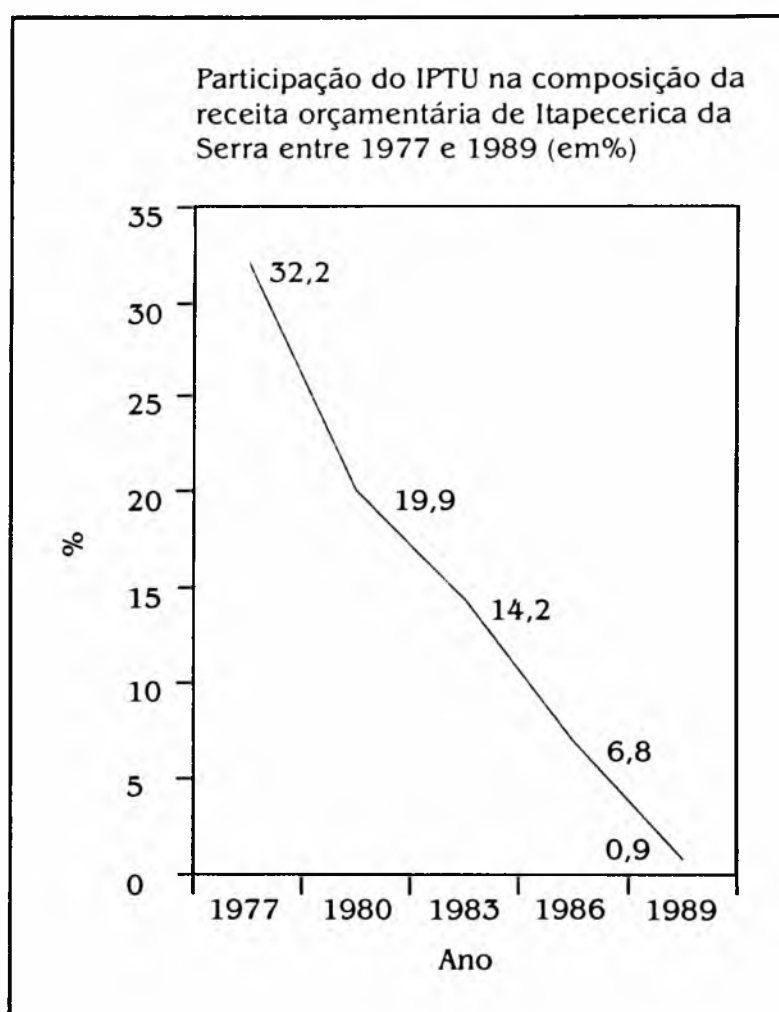
Temos então duas variáveis: população e receita orçamentária municipal apresentando, ambas, um significativo crescimento no período preestabelecido.

Vejamos como se comporta a terceira variável, contribuição do IPTU na composição da receita total, para que se possa tentar extrair algumas conclusões.

Em 1977, ou seja, um ano após a entrada em vigor da Lei Estadual nº. 1.172/76, o IPTU representava 32,2% da receita orçamentária total do Município. Esta Lei está sendo aqui referida pois há indícios, embora não suficientemente demonstrados, de que a partir de sua vigência tenha ocorrido um efeito direto no mercado imobiliário, provocando acentuada queda no preço dos imóveis. As fortes restrições impostas à ocupação e uso do território teriam afetado particularmente a economia formal ocasionando o desinteresse das indústrias pelo Município. Esta desvalorização, associada ao complexo e moroso sistema técnico e jurídico por meio do qual as licitações poderiam ou não ser obtidas, teria assim, favorecido a atividade especulativa do mercado imobiliário. Estes fatores poderiam ajudar a entender o acelerado crescimen-

to demográfico acompanhado de queda de arrecadação do IPTU.

Tomando como base intervalos trienais, dos 32,2% em 1977, o IPTU passou a representar em 1980 apenas 19,9% da receita, despencando para 14,2% em 1983 e 6,8% em 1986. Em 1989, a arrecadação de IPTU de Itapequerica da Serra atingiu seu índice mínimo, representando apenas 0,9% da arrecadação municipal, como mostra o gráfico abaixo:



Como explicar esta queda vertiginosa de arrecadação do IPTU? Se houve um grande aumento da população residente no Município, o que implicaria também em um grande aumento do número de imóveis e, ao mesmo tempo, houve um grande incremento na receita orçamentária municipal, seria esperado que o IPTU também crescesse na composição da receita orçamentária. No en-

tanto, de acordo com os dados obtidos, esse acompanhamento do IPTU não aconteceu, ao contrário, sua arrecadação diminuiu significativamente neste período.

Antes de nos precipitarmos em conclusões, outros fatores tiveram de ser considerados.

O primeiro deles refere-se a uma eventual alteração na política de cobrança de IPTU neste período, o que poderia ajudar a explicar a queda na arrecadação deste tributo. Porém, com base em informações fornecidas pela administração pública municipal, nenhum tipo de isenção tributária foi praticada neste período, excluindo-se de maneira conclusiva este possível fator explicativo.

Um outro fator que teve de ser considerado refere-se ao mecanismo inflacionário ao qual a economia brasileira encontrava-se submetida neste período. Outros impostos que são cobrados ao longo do ano, como por exemplo o ICMS, incorporavam os índices inflacionários e eram corrigidos mensalmente. Ao final do ano, o montante arrecadado havia sido acrescido destes índices. O mesmo não ocorria com o IPTU cujo valor já estava pré-determinado no início do ano. Mesmo que fossem incorporadas as previsões de inflação nas parcelas dos carnês de IPTU, estas poderiam ser ultrapassadas pela inflação real e seus valores desatualizados. Isto poderia produzir, em épocas de inflação mensal da ordem de dois dígitos, uma defasagem da contribuição do IPTU na receita orçamentária em relação a outros impostos.

Ainda assim, seria negligente, até por falta de estudos mais detalhados, relacionar conclusivamente a queda de arrecadação deste imposto única e diretamente com os efeitos do mecanismo inflacionário da economia. De qualquer forma, está sendo considerado aqui que esse mecanismo não seria suficiente para explicar uma queda tão vertiginosa na arrecadação.

Um fator que poderia explicar, ou pelo menos auxiliar a compreensão da acentuada queda do IPTU na composição da receita em contraposição ao incremento demográfico e orçamentário total, seria a não cobrança deste imposto. Como foi verificado, não houve isenção na cobrança deste im-

posto o que, no entanto, não elimina a possibilidade de ele não ter sido cobrado. Existe aí um indício de que a ocupação acelerada tenha ocorrido sem o controle da administração pública municipal. Não há como cobrar IPTU de imóveis não cadastrados, que oficialmente são «inexistentes». Não haveria neste caso uma outra razão para explicar a não arrecadação, a não ser a falta de controle e a inexistência de um cadastro de imóveis eficaz, além de outros instrumentos fiscalizadores.

Uma evidência fortemente favorável a este argumento diz respeito à evolução do IPTU na composição da receita orçamentária após 1990. No início dos anos 90, duas providências tomadas pela administração pública local começaram a reverter este quadro apresentado. A primeira delas foi a elaboração de uma Planta Genérica do Município. Nesta planta, os valores de todos os imóveis já cadastrados do Município foram atualizados, mostrando que, de fato, a inflação havia produzido uma grande defasagem em seus preços e, conseqüentemente, no IPTU cobrado pois o valor de mercado do metro quadrado entra no cálculo que define o valor final deste imposto.

A segunda medida tomada pela prefeitura municipal foi a execução de um cadastramento geral dos imóveis. Com essa medida, todos os imóveis de todos os bairros que se encontravam em situação irregular ou clandestina passaram a «existir» para a administração pública. A partir de então, reassumiu-se o controle da tributação incidente sobre os imóveis. O IPTU que, como vimos, representava 0,9% da arrecadação total do Município passou a contribuir, já em 1992, com 11,8% do total da receita.

Porém, entre 1991 e 1998, Itapequerica da Serra passou a abrigar mais cerca de 36 mil novos moradores. Uma nova Planta Genérica de Valores teve de ser elaborada em 1997. No ano seguinte, um recadastramento geral dos imóveis desvendou novas defasagens no valor do IPTU. Este recadastramento serviu também para diagnosticar um grande número de auto-construções não cadastradas em imóveis já cadastrados, além de novas ocupações irregulares e clandestinas.

Obviamente a prefeitura, com estas medidas, não interrompeu um processo cujos mecanismos têm abrangência metropolitana e até nacional. Não poderia, por duas ou três providências, reverter um processo que está, em nível nacional, relacionado com a grande concentração da propriedade fundiária no Brasil e a conseqüente exclusão do homem do campo; processo este que, em nível metropolitano manifesta-se pelo grande aumento do contingente humano e grande concentração urbano-industrial de São Paulo.

A administração pública, por meio destas medidas, apenas reassume momentaneamente o

controle e tenta ordenar um processo de ocupação que é desordenado tão somente em sua aparência, mas que segue uma lógica claramente especulativa do mercado imobiliário. Assim, torna-se difícil conceber que a ocupação das áreas de mananciais do entorno da capital paulista seja *desordenada* e não poderia ter sido prevista. Espantar-se com estes acontecimentos seria o mesmo que surpreender-se com o fato de que as leis que regem o mercado costumam impor-se na configuração do território com maior intensidade do que aquelas que protegem os mananciais, ou mesmo do que as Leis Orgânicas ou Planos Diretores Municipais.

Bibliografia

DAMIANI, A. *População e Geografia*. 4 ed. São Paulo, Ed. Contexto, 1998. 107p.

ITAPECERICA DA SERRA, Prefeitura Municipal, *Plano Diretor do Município de Itapequerica da Serra*, 1990.

____ Câmara Municipal Organizante, *Lei Orgânica Municipal* n. 585 de 1990.

ROSS, J. L. S. (org.) *Geografia do Brasil*. São Paulo, Edusp, 1996.546p.

SÃO PAULO, Secretaria do Meio Ambiente, *Lei Estadual* n. 1.172/76. São Paulo, 1976.

____ Emplasa *Sumário de Dados da Grande São Paulo*. São Paulo, 1994.

____ Emplasa *Sumário de Dados da Grande São Paulo*. CD-ROM. São Paulo, 1997.

